最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第679號

上　訴　人　交通部公路總局

代　表　人　許鉦漳

訴訟代理人　陳政君

被 上訴 人　台灣宇博數位服務股份有限公司

代　表　人　Francois P. Chadwick

訴訟代理人　謝祥揚　律師

　　郭瑋萍　律師

上列當事人間汽車運輸業管理規則事件，上訴人對於中華民國108年3月7日臺北高等行政法院106年度訴字第1121號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、上訴人代表人由陳彥伯變更為許鉦漳，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、上訴人所屬臺北市區監理所調查發現，被上訴人以網路招募司機，分別於民國106年1月6日、同年月9日及10日，以車號000-0000、0000-00、000-0000、0000-00、000-0000、000-0000、000-0000、000-0000之車輛（下稱系爭車輛），藉由Uber APP應用程式平台（下稱Uber平台）指揮調度車輛營運載客，載客完成後乘客以信用卡付費，再由被上訴人拆帳分配金額予接受調度之司機，認被上訴人有未經核准擅自經營汽車運輸業之情事，嗣上訴人以106年2月13日第20-20B00812號、第20-20B00813號、第20-20B00814號、第20-20B00815

號、第20-20B00831號、第20-20B00850號、第20-20B00852號及第20-20B00856號等8件違反汽車運輸業管理事件處分書（下合稱原處分），各裁處被上訴人新臺幣（下同）25,000,000元罰鍰，並勒令歇業，不得再經營未經公路法申請核准之汽車運輸業（下稱勒令歇業）。被上訴人循序提起行政訴訟，並聲明訴願決定及原處分均撤銷。經原審判決訴願決定及原處分均撤銷，上訴人不服，遂提起本件上訴，並聲明：原判決廢棄；被上訴人於第一審之訴駁回。

三、被上訴人起訴主張及上訴人於原審之答辯，均引用原判決之記載。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，其理由略以：㈠依卷附518人力銀行、104人力銀行網頁及「台灣Uber合作駕駛資訊網」之網頁等事證，足見被上訴人係以自己名義對外招募司機及車輛，給予司機載有「Uber APP」之設備（或由司機下載APP），並對所招募之司機與車輛進行檢驗車輛、審核文件及相關問題之協助等營業上管理。而被上訴人網站就「Uber APP」接案流程、停權規則、獎勵制度、費率及付款方式有詳細說明，對於接案率或乘客評分過低之司機均會給予停權，並以發給趟次獎金及加成計費方式鼓勵司機於尖峰時間或地區上線載客。堪認被上訴人之運作模式係司機以自有車輛透過被上訴人Uber平台運作方式，乘客要搭乘時以Uber平台叫車，由被上訴人直接指揮調度，車輛前往指定地點載客，載客完成服務後，乘客再以信用卡付費予被上訴人，再由被上訴人拆帳分配金額予所調度之自用車輛，而乘客可自其手機截錄並列印出「行車路線」及收據等文件。可知，當司機加入Uber平台，即可由Uber平台提供之乘客資訊，不定時、不定點、為不特定之第三人提供運送服務，再由Uber結算後，匯款至指定帳戶，收取運費。且依Uber車資收據可知乘客確有以此Uber平台提出乘車需求，司機接案搭載乘客完成運送行為後，乘客依所訂之費率及方式給付車資，顯見被上訴人與所招募司機共同合作，共同以車輛藉由Uber平台

載運乘客並收取報酬，具有反覆性、繼續性實施運輸行為並受領車費報酬之故意，構成營業行為。被上訴人未向主管機關申請核准經營汽車運輸業，不得以系爭車輛經營計程客運業而受報酬，上訴人認定被上訴人有違反公路法第77條第2項未經申請核准而經營汽車運輸業之違規情事，並無不合。綜合原處分記載內容及被上訴人違規行為情節，原處分據以裁處之被上訴人違反公路法第77條第2項之行為，應係針對未依同法第37條第1項第3款規定申請核准而經營計程車客運業，堪以認定。㈡對於違反行政法上義務之行為，依法自得予以裁罰，其有數行為違反行政法上之義務者，得分別處罰。惟一行為不二罰原則，乃現代民主法治國家之基本原則，其本意即禁止國家對人民之同一行為，予以相同或類似之措施多次處罰，致承受過度不利之後果。而行政罰之處罰，是以行為人之行為作中心，行為人之行為究竟屬於違反行政法上義務行為之一行為或數行為，應以行為人之主觀意思及客觀上與所違反之行政法上義務規定之構成要件判斷之。公路法第77條第2項所定「未依本法申請核准，而經營汽車或電車運輸業」之經營汽車或電車運輸業行為，係集合性概念，一次或反覆多次實施經營運輸行為，均屬之。是以出於違反公路法第77條第2項不作為義務之單一意思，而未申請核准，多次實施運輸行為，係違反同一行政法上義務之接續犯，該多次違反行為，在法律上應評價為一行為，於主管機關處罰後，始切斷違規行為之單一性。被上訴人係以相同Uber平台招募欲合作之司機與之合作，分擔攬客及載客任務，完成運送乘客工作，並受有報酬，而共同實施完成經營汽車運輸業，自始即不限於單一司機，亦即被上訴人與多數不同司機，分擔攬客及載客之運送工作，本在其一開始違反公路法第77條第2項行政法上義務之犯意內。被上訴人既自始即意在未經申請核准，提供相同Uber平台，並以前揭相同方式，與不同司機分別完成運送乘客之行為，而經營「汽車運輸業」（計程車客運業），可認為是出於違反同法第77條

第2項行政法上義務之單一意思，該當於一個違反行為時公路法第77條第2項行政法上義務行為。至被上訴人每次與其共同完成運送行為之對象即司機不同，係各司機是否分別與被上訴人成立共同違法行為之問題，並不影響上開行為單一性之判斷。原處分依與被上訴人合作之司機遭查獲之行為作為違規行為數依據，未審究被上訴人違反行政法上義務是否係出於單一意思？被上訴人之前因相同之行為，是否業經上訴人以前處分裁罰，而有違反一行為不二罰之原則？而認定被上訴人之行為係數行為，自於法有違。㈢交通部、直轄市政府、縣(市)政府均為公路主管機關，惟所轄事務仍有區別。公路法對於主事務所位於直轄市而經營計程車客運業者，其主管機關應為直轄市政府。從而，因違反公路法第77條第2項規定而針對「主事務所在直轄市之計程車客運業」所進行之裁罰案件，依同法第78條規定，亦應係由直轄市公路主管機關作成處分。上訴人係以被上訴人未經申請核准利用網路平台經營汽車運輸業攬載乘客收取報酬，而認被上訴人違反汽車運輸業管理規則第138條規定，依公路法第77條第2項規定而為裁處罰鍰，並勒令停止未經依公路法申請核准之汽車運輸業，依原處分所認定，被上訴人係以小客車出租載客之方式提供客運服務，並按行駛里程長短計價收取報酬，其所受裁罰，乃係因其未經申請核准而經營以小客車出租載客為營業，核屬公路法第34條第1項第4款之計程車客運業，此與以小客車租與他人自行使用為營業之小客車租賃業（即公路法第34條第1項第5款）不同。又被上訴人公司位於臺北市○○區○○○路000號4樓（嗣於109年9月23日變更為現址），被上訴人未向臺北市公路主管機關申請核准，即經營計程車客運業，顯然違反公路法第37條第1項第3款、第77條第2項規定，依同法第78條規定，本應由臺北市公路主管機關作成處分始為合法，上訴人對於直轄市轄內計程車客運業並無管轄權限，上訴人逕依公路法第77條第2項規定作成原處分，即有違誤。原處分違背管轄之規定，自屬違法之行

政處分，因其瑕疵尚未達重大明顯之程度，原處分尚屬得撤銷而非無效，從而被上訴人以上訴人所為原處分欠缺管轄權限，主張應予撤銷，即屬有據。㈣汽車運輸業管理規則係依公路法第79條規定所訂定，然依公路法第79條第5項僅授權交通部制定有關汽車運輸業申請資格條件、立案程序、營運監督、業務範圍、營運路線許可年限及營運應遵行事項與對汽車運輸業之限制、禁止事項及其違反之罰鍰、吊扣、吊銷車輛牌照或廢止汽車運輸業營業執照之要件等事項之規則，並未涉及有關管轄權變動之授權。公路法第79條第5項之授權條款是所謂「作用」上的授權，在母法本身有關管轄權限之規定並無不明確的情況下，並沒有授權由交通部將母法中已經確定之管轄權限再透過子法移轉給其他機關。是依行政程序法第150條第2項規定，汽車運輸業管理規則第139條之1第1項規定就計程車客運業之處罰管轄權限授權，顯然逾越法律授權之範圍與立法精神，上訴人稱其依汽車運輸業管理規則第139條之1第1項規定，已取得直轄市政府計程車客運業之管轄權限乙節，明顯違反管轄法定原則與法律保留原則，自無足採。況縱依上訴人所主張汽車運輸業管理規則第139條之1第1項規定係就計程車客運業之處罰管轄權限授權規定，然按公路法第3條及第37條第1項規定可知，交通部、直轄市政府、縣(市)政府均為公路主管機關，惟所轄事務仍有區別。交通部依公路法第79條第5項規定之授權，訂定汽車運輸業管理規則，以管理汽車及電車運輸業等相關事項。該規則第139條之1係92年5月7日修正時首次增訂，此規定於93年11月26日修正時，就委任或委託之事項，增列處罰一項；而101年6月6日則修正為無論是臺灣省轄內或福建省金門縣、連江縣轄內，均由交通部委任上訴人辦理；復於102年3月22日修正增訂轄區為改制後之直轄市，得暫由交通部委任上訴人辦理；嗣102年7月22日再修正為：「（第1項）遊覽車客運業、計程車客運業、小客車租賃業、小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業之申請

核准籌備、立案、營運管理及處罰，由交通部委任交通部公路總局或得委辦直轄市政府辦理。（第2項）公路汽車客運業之營運管理及處罰，由交通部委任交通部公路總局辦理或得委辦直轄市政府辦理。」交通部依此規定及行政程序法第15條第1項規定，以102年7月22日交路字第10250097788號公告（下稱102年7月22日公告）委任交通部公路總局即上訴人辦理遊覽車客運業、小客車租賃業、小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業、臺灣省及福建省金門縣、連江縣轄內計程車客運業之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，以及公路汽車客運業之營運管理及處罰等相關業務，並自102年7月24日起生效。惟上開公告所委任之事項，並未將「直轄市轄內計程車客運業」之相關業務納入，已難認有將「直轄市轄內計程車客運業」之相關業務權限委任上訴人辦理，則上訴人就本件所為裁處罰鍰及勒令停止未經依公路法申請核准之汽車運輸業之處分，即欠缺管轄權限。上訴人雖援引行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函，主張該函授予上訴人對於未經核准於直轄市內經營計程車客運業有裁處權限云云。然該函並未述及其所依從之法律依據為何，亦無從知悉行政院係依何規定將直轄市內經營計程車客運業之裁處權限授權予上訴人。公路法既業已規定主事務所位於直轄市經營計程車客運業應專由直轄市政府管轄，並無法律規定不明或就同一事件依法數機關有管轄權之情事，直轄市政府亦「未曾」認其對於其轄區內計程車客運業事務無管轄權限。是其根本不曾發生任何「管轄權爭議」，行政院自無從依行政程序法第14條第1項規定，將「於直轄市未經核准經營計程車客運業之裁罰機關」決定為上訴人負責辦理。至交通部公路總局組織法僅規定上訴人依法或其主管機關之授權所得掌管之事項，本無可能違反公路法「法定管轄」之規定。況該組織法未有任何明文規定上訴人對於未經申請核准而於直轄市區域內經營計程車客運業之行為有管轄權限。另依公路法第3條、第37條第1項規定可

知，交通部、直轄市政府、縣(市)政府均為公路主管機關，惟所轄事務仍有區別，依業者之主事務所所在地之不同，而劃分行政機關管轄之範圍，固屬土地管轄，原處分違反公路法第37條第1項第3款之管轄規定，乃屬有瑕疵之行政處分，應可認定。而依公路法第77條第2項規定所為之裁罰係屬裁量處分，主管機關對於未經申請核准而經營計程車客運業，本得依其違反情節輕重裁處罰鍰金額多寡，並斟酌比例原則是否勒令其停業，前開決定均屬主管機關之裁量權限，其決定均屬裁量處分。上訴人所為處分，既有管轄權欠缺，而本件處分又係屬裁量處分，並非羈束處分，則有管轄權之機關就前開事件，非必然為相同處分，是依行政程序法第115條規定反面解釋觀之，原處分自仍應撤銷。上訴人欠缺以原處分對被上訴人裁罰之管轄權限，自有違誤，訴願決定予以維持，亦屬有誤等語，將訴願決定及原處分均予撤銷。

五、本院查：

(一)公路法第2條第14款規定：「本法用詞，定義如下：……□汽車或電車運輸業：指以汽車或電車經營客、貨運輸而受報酬之事業。」第34條第1項規定：「公路汽車運輸，分自用與營業兩種。自用汽車，得通行全國道路，營業汽車應依下列規定，分類營運：……□計程車客運業：在核定區域內，以小客車出租載客為營業者。□小客車租賃業：以小客車或小客貨兩用車租與他人自行使用為營業者。……」第37條第1項規定：「經營汽車運輸業，應依下列規定，申請核准籌備：□經營公路汽車客運業、遊覽車客運業、小客車租賃業、小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業，向中央主管機關申請。□經營市區汽車客運業：㈠屬於直轄市者，向該直轄市公路主管機關申請。㈡屬於縣（市）者，向縣（市）公路主管機關申請。□經營計程車客運業，其主事務所在直轄市者，向直轄市公路主管機關申請，在直轄市以外之區域者，向中央主管機關申請。……」第39條第2項規定：「汽車運輸業應於籌備期間依法辦理公

司或商業登記，並報請該管公路主管機關核准發給汽車運輸業營業執照及公路汽車客運業之營運路線許可證後，方得開始營業或通車營運。」第77條第2項規定：「未依本法申請核准，而經營汽車或電車運輸業者……，處新臺幣10萬元以上2,500萬元以下罰鍰，並勒令其歇業，其非法營業之車輛牌照及汽車駕駛人駕駛執照，並得吊扣4個月至1年，或吊銷之，非滿2年不得再請領或考領。」第78條第1項規定：「本法所定之罰鍰，由該管公路主管機關處罰之。……」公路法為健全公路營運制度，發展公路運輸事業，以增進公共福利與交通安全，將人民經營之汽車運輸業分為9類，對營業執照及公路汽車客運業之營運路線，採事前許可制予以管制，並於公路法第37條第1項規定就申請「核准籌備」為管轄權之分配。其中計程車客運業係依其主事務所位在直轄市或直轄市以外之區域，應分別向直轄市政府、中央公路主管機關（即交通部）申請，其於籌備完竣，報請該管公路主管機關核發汽車運輸業營業執照等許可後，方得開始營業。就未經依公路法第37條第1項第3款規定申請核准，而擅自經營計程車客運業者，具公路法第77條第2項規定裁處罰鍰並勒令歇業權限之裁罰事務主管機關，本院最近統一見解（109年度大字第2號裁定）係認：其應依公路法第37條第1項第3款而定，即主事務所在直轄市者，由該直轄市公路主管機關（即直轄市政府）管轄；在直轄市以外之區域者，歸中央主管機關（即交通部）管轄。且此以「主事務所」為連繫因素決定土地管轄，屬行政罰法第29條及第30條之特別規定，依行政罰法第1條但書而排除該規定之適用。上訴意旨主張：基於被上訴人之經營型態具跨業及跨區性質，復探求公路法第37條立法沿革、文義解釋與體系解釋，暨考量自用車違規營業取締相關監理實務運作之可行性；又對於未經申准而以「自用車」違規經營「汽車運輸業」之裁罰或裁罰以外之不利處分，其管轄權可由「自用車」之主管機關即上訴人取得，且被上訴人未依公路法第37條第1項第3款規定辦理計程車客運

業之申請核准登記、設立計程車客運業之主事務所，依最高法院前18年上字第1720號民事判例意旨，並無合法總事務所，自無所謂主事務所可言，尚不得擴張適用公路法第37條第1項第3款定其管轄，應由管理自用車之主管機關即上訴人取得管轄權。原判決逕以公路法第37條第1項第3款為土地管轄，有違該條規定之立法目的與體系解釋，顯有判決違背法令云云，核屬主觀一己之見解，尚難憑採。

(二)次依公路法第79條第5項規定：「汽車及電車運輸業申請資格條件、立案程序、營運監督、業務範圍、營運路線許可年限及營運應遵行事項與對汽車及電車運輸業之限制、禁止事項及其違反之罰鍰、吊扣、吊銷車輛牌照或廢止汽車運輸業營業執照之要件等事項之規則，由交通部定之。」交通部據此授權所訂汽車運輸業管理規則第138條規定：「未經申請核准而經營汽車運輸業者，應依公路法第77條第2項之規定舉發。」第139條之1規定：「（第1項）遊覽車客運業、計程車客運業、小客車租賃業、小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，由交通部委任交通部公路總局或得委辦直轄市政府辦理。（第2項）公路汽車客運業之營運管理及處罰，由交通部委任交通部公路總局辦理或得委辦直轄市政府辦理。」鑑於交通部就主事務所設在直轄市之計程車客運業之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，並無管轄權，業如前述，該部自無從將此部分處理權限委任上訴人辦理，是上開第139條之1規定所指「計程車客運業」部分，應限縮解釋限於主事務所設在直轄市以外計程車客運業部分事務，始無違公路法第37條第1項第3款規定。此觀交通部於92年5月7日增訂之汽車運輸業管理規則第139條之1規定：「（第1項）臺灣省轄內之……計程車客運業……之申請核准籌備、立案及經營管理，由交通部委任交通部公路總局辦理。（第2項）福建省金門縣、連江縣轄內之……計程車客運業……之申請核准籌備、立案及經營管理，由交通部委託福建省金

門縣政府及連江縣政府辦理。（第3項）臺灣省轄內公路汽車客運業之營運管理，由交通部委任交通部公路總局辦理；直轄市轄內公路汽車客運業之營運管理，由交通部委託直轄市政府辦理。」復於93年11月26日（增列處罰事項）、101年6月6日及102年3月22日歷經數次修正，始終未將直轄市內有關計程車客運業之申請核准籌備、立案及經營管理列為交通部委任上訴人辦理之事項亦明。故交通部依汽車運輸業管理規則第139條之1及行政程序法第15條第1項規定，以該部102年7月22日公告委任上訴人辦理遊覽車客運業、小客車租賃業、小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業、臺灣省及福建省金門縣、連江縣轄內計程車客運業之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，以及公路汽車客運業之營運管理及處罰等相關業務，並自102年7月24日起生效乙節，均未納入「直轄市轄內計程車客運業」之相關業務。

(三)經查，上訴人係以被上訴人有未經核准擅自經營汽車運輸業之情事，依公路法第77條第2項及汽車運輸業管理規則第138條之規定，於106年2月13日以原處分各處被上訴人25,000,000元罰鍰及勒令歇業等情，為原審經調查證據所確認之事實。惟直轄市轄內計程車客運業相關事務之管轄權屬於直轄市政府，交通部就此不具管轄權，自無從將此事務之管轄權移轉上訴人，而交通部102年7月22日公告委任事項亦不包括此事務，已如前述。原審且據其卷附被上訴人公司基本資料，確定被上訴人公司位於臺北市○○區○○○路000號4樓之事實（被上訴人係於上訴後之109年9月23日始變更為同市○○區現址）。故原判決以：被上訴人公司位於臺北市，其未向臺北市公路主管機關申請核准，即經營計程車客運業，顯然違反公路法第37條第1項第3款、第77條第2項規定，依同法第78條規定，本應由臺北市公路主管機關作成處分始為合法，上訴人對於直轄市轄內計程車客運業並無管轄權限，其逕依公路法第77條第2項規定所作成之原處分，欠缺管轄

權限而屬違法之行政處分，因其瑕疵尚未達重大明顯之程度，原處分尚屬得撤銷而非無效等由，而將訴願決定及原處分均予撤銷，於法尚無不合。

(四)原處分係依公路法第77條第2項規定，對被上訴人為罰鍰及勒令歇業。而由公路法第34條第1項第4款、第5款就計程車客運業、小客車租賃業之定義可知，計程車客運業之營業重在載客服務，同時提供駕駛人、車輛出租讓乘客搭載而收取報酬；至於小客車租賃業之營業，則僅出租車輛與他人自行使用，原則上並不提供駕駛人駕車之服務。換言之，計程車客運業者重在提供載客服務，小客車租賃業者則重在提供租賃標的即車輛本身，縱汽車運輸業管理規則第100條第1項第2款規定：「經營小客車租賃業及小貨車租賃業應遵守下列規定：……□經營小客車租賃業租車人如須僱用駕駛人者，應由出租人負責代僱持有小型車職業駕駛執照者駕駛……。」惟此係小客車租賃業者遇租車人有要求時，方另額外提供代理乘客尋覓與僱用駕駛，使駕駛人處於受乘客僱傭者之地位的營業活動模式，此車輛承租人自行僱用駕駛人之情形，與計程車客運業係車輛與駕駛人不可切割而「載客」之營業模式，二者顯然有別。原審業據原處分所認定被上訴人以小客車出租載客之方式提供客運服務，並按行駛里程長短計價收取報酬，論明：上訴人對被上訴人之裁罰，乃係因其未經申請核准而經營以小客車出租載客為營業，核屬公路法第34條第1項第4款之計程車客運業，此與以小客車租與他人自行使用為營業之小客車租賃業不同，上訴人主張被上訴人亦有經營小客車租賃業等等，自無足採之得心證之理由，經核原判決此部分理由並無不備情事。上訴意旨以被上訴人尚有未經申請核准經營代僱駕駛之小客車租賃業，上訴人依交通部102年7月22日公告仍具裁罰之管轄權限，原判決有判決適用法規不當及理由不備之違法云云，自無可取。

(五)綜上所述，原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，將訴願決定及原處分均予撤銷，於法尚無不合。上訴論旨，仍執前

詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　12　　月　　30　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　吳　東　都

法官　胡　方　新

法官　王　俊　雄

法官　林　妙　黛

法官　陳　秀　嫈

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　109　　年　　12　　月　　30　　日

書記官　陳　映　羽